



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

ערר 2415-22
ערר 2416-22
ערר 2417-22
ערר 2418-22
ערר 2419-22
ערר 2420-22
ערר 2425-22

לפני כבוד חברי הוועדה:
ערן עסיס, עו"ד - יו"ר
ברוך ברוכי, רו"ח - חבר

מעלה אדומים - מפעלי תרבות בע"מ (חל"צ), ח.פ. 515050433
באמצעות עו"ד גילעד רוגל

העוררת:

נ ג ד

רשות המסים
באמצעות היחידה לטיפול במענק השתתפות בהוצאות קבועות
רחוב בן גוריון 38 רמת גן
מייל: corona.ararim@taxes.gov.il

המשיבה:

החלטה

1. העוררת היא חברה לתועלת הציבור, המצויה בבעלות מלאה של עיריית מעלה אדומים, ואשר הוקמה לצורך ניהול היכל התרבות בעיר מעלה אדומים.
2. העוררת הגישה בקשות למענקי הוצאות קבועות בהתאם לחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן – **החוק** או **חוק התוכנית לסיוע כלכלי**). בקשות אלו נסובו על תקופות הזכאות הבאות: מרץ-אפריל 2020, מאי-יוני 2020, יולי-אוגוסט 2020, ספטמבר-אוקטובר 2020, ינואר-פברואר 2021 ומאי-יוני 2021. כמו כן בהתאם לחוק הגישה העוררת בקשה למענק בגין פגיעה ממושכת.
3. בקשות העוררת למענקים לשנת 2020 אושרו ושולמו. במסגרת בדיקת הבקשה למענק בגין שנת 2021 נערכה בדיקה מקיפה והמשיבה קבעה כי העוררת אינה זכאית למענק. בשלב זה, דחתה המשיבה את בקשת המענק בגין ינואר-פברואר 2021 (ולאחר מכן גם את המענק לתקופת מאי-יוני 2021), ובמקביל הפיקה מכתב החלטה מתוקן בנוגע לתקופות הזכאות של שנת 2020, ובו נשללה זכאותה למענקים שכבר אושרו.
4. ביום 25.1.2022 הגישה העוררת השגות כנגד החלטות אלו. ביום 21.7.2022 דנה המשיבה בהשגות ודחתה אותן בהחלטה מנומקת.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

5. בהחלטה בהשגה צוטטו בהרחבה המקורות המשפטיים ששימשו בסיס להחלטת המשיבה. בתמצית, נקבע כי העוררת היא חברה עירונית, העונה להגדרת "גוף מתוקצב", כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק יסודות התקציב**), כך שהיא מוחרגת מהזכאות למענק על פי פסיקה (1) להגדרת "עוסק" בחוק התוכנית לסיוע כלכלי. לצד זאת צוטטו הוראות פקודת העיריות לעניין תאגידי עירוניים, וכן הוצגו ציטוטים מהדו"ח הכספי המבוקר של החברה ומהתקנון שלה, המעידים על כך שהחברה עונה להגדרת חברה עירונית. כמו כן, צוטט בהחלטה הסכם המקנה לעוררת זכות שימוש ללא תמורה בנכס של העירייה. המשיבה עמדה על כך שהוראות החוק מחריגות את העוררת מהמענק, ללא תלות בשאלה האם היא נכנסת להגדרת מוסד ציבורי זכאי.
6. מכאן הערר שלפנינו.

טענות הצדדים

7. העוררת טענה כי המשיבה לא הייתה מוסמכת לחזור בה מההחלטה הקודמת בה אושרה זכאות העוררת למענק. העוררת טענה כי סעיף 12(ב) לחוק מאפשר למשיבה לתקן החלטה רק אם התגלו עובדות חדשות או אם נמצא כי העוררת הסתירה עובדות או הציגה עובדות מטעות. העוררת העירה כי המידע אודות היותה חברה עירונית היה ידוע מקדמת דנא ומצוי במסמכי ההתאגדות שלה, שהוגשו גם למשיבה. לגישת העוררת, החוק אינו מאפשר למשיבה לחזור בה מהחלטתה כאשר לא הייתה כל הטעיה מצד העוררת.
8. לחלופין, טענה העוררת כי ההחלטה המתקנת אינה סבירה, שכן היא פוגעת באינטרס ההסתמכות של העוררת, שגובש לאחר שהמענקים אושרו לה כדין. לגישת העוררת, אין זה סביר לבטל מענקים שכבר אושרו, בנסיבות שבהם העוררת פעלה בתום לב והסתמכה על ההחלטה.
9. טענה נוספת היא כי העוררת הינה "מוסד ציבורי זכאי", כהגדרתו בחוק התוכנית לסיוע כלכלי. העוררת ציינה כי היא עומדת בתנאים שנקבעו בחוק לזכאות מלכ"ר למענק (שליש מההכנסות הן הכנסות עצמיות, המתקבלות ממכירה שוטפת של שירותים ומוצרים). העוררת העירה כי הגדרת "מוסד ציבורי" בסעיף 9(2)(ב) לפקודה אינה מחריגה מלכ"ר עירוני, ועל כן אין לקבוע כי היא מוחרגת מהזכאות למענקים.
10. העוררת הוסיפה וטענה כי יש לשמור על ההפרדה התאגידית בינה ובין הרשות המקומית שמחזיקה במניותיה, ואין הצדקה או בסיס חוקי לבצע הרמת מסך ולשלול ממנה את המענק כאילו הייתה רשות מקומית. העוררת ציינה כי בתקופת הקורונה בוטלו פעילויות



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

תרבות רבות שאותן היא מקיימת, וכי העירייה לא כיסתה את הגירעונות שנוצרו אצל העוררת כתוצאה מכך (ולעניין זה הפנתה לדוחות הכספיים לשנת 2020).

11. בנוסף, טענה העוררת כי ההחלטה בשלב ההשגה התקבלה לאחר שחלף המועד הקבוע בחוק (ההחלטה ניתנה לאחר 176 ימים – איחור של 56 ימים), ומן הטעם הזה בלבד יש לראות את ההשגה כאילו התקבלה. יוער כי בכתב הערר ביססה העוררת את טענותיה בהקשר זה בין היתר על ההחלטה בעמ"נ 3720-11-21 בוריס פודולסקי נ' רשות המסים (ניתן ביום 15.7.2022), וציינה בטעות שלא הוגש על החלטה זו ערעור לבית המשפט העליון; אולם ערעור כאמור הוגש על ידי המשיבה, ובמועד הגשת הערר כבר ניתן פסק הדין בערעור (וראו על כך להלן בשולי החלטתנו).

12. בכתב התשובה טענה המשיבה כי לשון ההחלטה בחוק הינה חד משמעית – כל גוף מתוקצב אינו יכול להיות זכאי למענק, ללא תלות בשאלה האם הגוף אכן מתוקצב בפועל על ידי הרשות המקומית. המשיבה הסבירה כי לא מדובר בהרמת מסך, אלא בהוראה קטגורית ברורה של המחוקק בדבר היעדר זכאות לחברות עירוניות. ברקע הדברים ציינה המשיבה כי החלטה זו מתיישבת עם ההיגיון, שכן כפי שהוסבר בדברי ההסבר להצעת חוק התוכנית לסיוע כלכלי, חברות עירוניות נהנות מתמיכה עקיפה של המדינה ושל הרשות המקומית גם ללא תקצוב ישיר.

13. לעניין הסמכות לתיקון טעות, טענה המשיבה כי היא אינה מוגבלת בזמן, וכי אין להגבילה רק למצב של גילוי עובדות חדשות. לעמדת המשיבה, המחוקק הביא בחשבון את האפשרות שיחולו טעויות – בפרט בשים לב למספר הרב של הבקשות שבהן טיפלה המשיבה – והעניק למשיבה סמכות לתקן את טעויותיה. לעמדת המשיבה, סמכות זו נועדה לתת מענה גם למצבים שבהם הנסיבות הספציפיות חמקו "מתחת לרדאר" של המשיבה, ואין די בשיקול ההסתמכות בכדי להותיר את המענק רק מכיוון שכבר שולם בטעות.

14. לעניין האיחור במתן החלטה בהשגה טענה המשיבה, בין היתר, כי לא נקבעה בחוק סנקציה של קבלת ההשגה במקרה של איחור במתן החלטה, וכי הדבר נעשה בכוונת מכוון לנוכח העומס העצום המוטל על כתפי המשיבה. לצד זאת, הפנתה המשיבה לפסיקת בתי המשפט המחוזי והעליון התומכת בעמדתה.

15. בתגובה לכתב התשובה, ביקשה העוררת לדייק בהחלטה בהשגה וטענה כי הזכאות למענק לא נשללה מפאת היותה גוף מתוקצב, אלא בשל העובדה שהעירייה היא גוף מתוקצב, ותוך קביעה כי העוררת נכנסת בנעליה. העוררת העירה כי טיעון זה נזנח בכוונת מכוון – על רקע דיונים קודמים שנערכו בעניין של עמותות עירוניות, שבהן הוסכם כי עמותה עירונית תוכר כזכאית למענק (העוררת הפנתה לפרוטוקולים ולהסכמי פשרה מתיקים אחרים בהם אושר מענק לעמותות עירוניות).



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

16. העוררת חידדה כי לטענתה, הקביעה שהיא נכנסת להגדרת "גוף מתוקצב", שממנה נשללת הזכאות למענק לפי פיסקה (1) להגדרת "עוסק" בחוק התוכנית לסיוע כלכלי, אינה שוללת ממנה את האפשרות להיות זכאית למענק במסלול של "מוסד ציבורי זכאי", לפי פיסקה (4) להגדרה – בדיוק כמו עמותה עירונית. לשיטת העוררת, אילו רצה המחוקק להחריג מהזכאות מלכ"ר שהוא תאגיד עירוני, היה עושה כן במפורש בפיסקה (4) להגדרה, שהיא הסעיף הספציפי שמתייחס למלכ"רים, ולא ניתן להסתפק לעניין זה בהתייחסות כללית בפיסקה (1) להגדרה.

17. העוררת העירה כי סעיף 21 לחוק יסודות התקציב, שבו נקבעה הגדרת "גוף מתוקצב", נחקק בשנת 1998, ואילו המעמד המיוחד של חברה לתועלת הציבור נוצר לראשונה במסגרת תיקון מס' 6 לחוק החברות, משנת 2007. אשר על כן, אין לקרוא אל תוך ההגדרה של "גוף מתוקצב" גם חברה שהיא בגדר מלכ"ר, ולעניין חוק יסודות התקציב – יש להשוות את עניינה של חברה לתועלת הציבור לעניין של עמותות עירוניות.

18. העוררת הוסיפה כי גם עמותות עירוניות וגם חברות לתועלת הציבור שהינן תאגיד עירוני נכנסות באותו מידה לתכלית שלשמה נחקק חוק התוכנית לסיוע כלכלי, ופרשנות המשיבה הינה מגמתית ועומדת בניגוד לתכלית החוק. העוררת הפנתה לנהלי משרד הפנים הנוגעים להקמת עמותות עירוניות וחברות לתועלת הציבור, וטענה כי הנהלים זהים במהותם, וכי הבחירה בהתאגדות כחברה לתועלת הציבור נעשתה על רקע מדיניות משרד הפנים בהקשר זה.

19. בדיון שהתקיים באמצעים טכנולוגיים ביום 26.12.2022 חזרו הצדדים על הטענות שהוזכרו לעיל. במענה לטענות העוררת, הסבירה המשיבה כי היא אכן שינתה את עמדתה ואישרה מענקים בתיקים של עמותות עירוניות, בעקבות דיונים שנערכו בוועדות הערר, אך בניגוד לטענות העוררת, שינוי זה נעשה בשל הקושי הלשוני, והעובדה שעמותות עירוניות אינן נכנסות להגדרת גוף מתוקצב. ב"כ המשיבה העירה כי מבחינת תכלית החוק, גם עמותות עירוניות הן אורגן עירוני המצוי בשליטתו שלא היה צריך לזכותן במענק, והגישה לגביהן השתנתה רק מפאת הבעיה הניסוחית והעובדה שהן אינן נכנסות להגדרה. בתום הדיון הובהר כי ההחלטה תישלח לצדדים בהמשך.

20. נעיר כי במהלך ניהול הערר, בשתי הזדמנויות שונות, חל שינוי בזהות המותב הדן בערר – לפני כתב התשובה ולאחר הדיון – בשני המקרים עקב סיום עבודתו של יו"ר הוועדה באותה העת בבית הדין. ביום 19.7.2023 הועבר תיק הערר ליו"ר המותב הנוכחי, וניתנה לצדדים הזדמנות למסור השלמת טיעון, בהתחשב בעובדה שיו"ר הוועדה הנוכחי לא נכח בדיון. בהשלמות טיעון שהוגשו מטעם הצדדים, חזרו הצדדים על הטענות שהועלו בשלבים קודמים.



מדינת ישראל
ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

דיון והכרעה

21. לאחר ששקלנו את טענות הצדדים כפי שהוצגו לנו, באנו לכלל מסקנה כי **דין הערר להידחות**. להלן נעמוד בהרחבה על טעמי החלטתנו.

היחס בין החריגים להגדרת עוסק

22. בהתאם להוראות החוק, זכאי למענק מי שמוגדר כ"עוסק", והמשיבה קבעה כי העוררת אינה נכנסת לגדר "עוסק". בסעיף 7 לחוק, הביטוי "עוסק" מוגדר כך:

"עוסק" – חייב במס כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף, למעט כל אלה:

(1) גוף מתוקצב כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב;

(2) קופת חולים;

(3) תאגיד בריאות כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב;

(4) מוסד ציבורי כהגדרתו בסעיף 9(2)(ב) לפקודה, למעט מוסד כאמור שהוא מוסד ציבורי זכאי;

[...]

23. חשוב להתעכב על הטכניקה החקיקתית שבה עוצבה הגדרת "עוסק". ראשית, צוין כי עוסק הינו "חייב במס" כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – חוק מע"מ). מדובר בהגדרה רחבה, הכוללת כל סוג של עסק או תאגיד שחוק מס ערך מוסף מתייחס אליהם; לשם הבהירות נצטט כאן את ההגדרות הרלוונטיות:

"חייב במס" – עוסק, מלכ"ר או מוסד כספי;

"מוסד ללא כוונת ריווח" או "מלכ"ר" –

(1) המדינה, רשות מקומית או איגוד ערים;

(2) חבר-בני-אדם, מואגד או לא מואגד, שאין עיסוקו

לשם קבלת רווחים ושאינו מוסד כספי;

[...]

"עוסק" – מי שמוכר נכס או נותן שירות במהלך עסקיו, ובלבד

שאינו מלכ"ר או מוסד כספי, וכן מי שעושה עסקת אקראי;



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

24. אין לטעות במינוחים ובהגדרות. בחוק מע"מ, המונח עוסק מיוחד לעסקים, במובחן ממלכ"רים ומוסדות אחרים, והמונח הכללי הכולל את כל סוגי העסקים והמוסדות הוא "חייב במס". לעומת זאת, חוק התוכנית לסיוע כלכלי, מגדיר "עוסק" כ"חייב במס" – היינו כל עסק, תאגיד או מוסד כלשהו שחוק מע"מ מתייחס אליו.

25. אם כן, עיקר ההגדרה לביטוי "עוסק" בחוק התוכנית לסיוע כלכלי היא על דרך השלילה – החוק מונה רשימה ארוכה של סוגי תאגידים ומוסדות שאותם יש למעט מההגדרה. כמקובל בהגדרות מעין אלו, החריגים שברשימה אינם מוציאים זה את זה, ודי בכך שאחד החריגים מתקיים בכדי לשלול את הזכות למענק.

26. החריג הקבוע בפיסקה (1) הוא "גוף מתוקצב" (על משמעותה של הגדרה זו נתעכב בהמשך). לצד זאת, בפיסקה (4) הוחרג גם "מוסד ציבורי", ואמנם נקבע סייג לחריג זה "למעט מוסד כאמור שהוא מוסד ציבורי זכאי". משמעות הדברים היא כי כאשר מוסד ציבורי עונה להגדרת מוסד ציבורי זכאי, אזי הוא יוצא מגדר מוסדות הציבור שזכאותם למענק נשללה ברישא של פיסקה (4). יחד עם זאת, בוודאי שלא ניתן ללמוד מכאן ש"מוסד ציבורי זכאי" הוא קטגוריה עצמאית, הגוברת על כל פיסקאות ההחרגה הקבועות בהגדרה. לשון החוק היא פשוטה וברורה – "עוסק... למעט כל אלה". לא היינו רואים צורך להתעכב על כך, אלמלא טענה העוררת כי סייג לאחד החריגים מוציא אותה מגדר התחולה של החריגים האחרים. בפשטות, טענה זו סותרת את לשון החוק ויש לדחותה.

האם העוררת הינה גוף מתוקצב

27. השאלה העיקרית אפוא היא האם העוררת הינה "גוף מתוקצב", כהגדרתו בחוק יסודות התקציב, שכן גופים אלו הוחרגו מהזכאות למענק. גם בהקשר זה, לשון החוק היא פשוטה. להלן ההגדרות הרלוונטיות מחוק יסודות התקציב:

"גוף מתוקצב" – תאגיד, רשות מקומית, מועצה דתית, בנק ישראל,

חברה ממשלתית וחברה עירונית;

[...]

"חברה עירונית" – חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה או הזכות

למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי רשות

מקומית או בידי רשות מקומית יחד עם המדינה או עם חברה

עירונית אחרת או חברת בת עירונית;



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

28. על רגל אחת, נציין כי חוק יסודות התקציב קובע הוראות לעניין התנהלותם התקציבית של גופים העונים להגדרת "גוף מתוקצב", ומטיל עליהם מגבלות. בכלל זה, גופים ציבוריים נדרשים להעביר את תקציבם לאישור שר האוצר, שר האומר מוסמך להגביל את העסקת כוח האדם בגופים אלו, וישנן הוראות רבות נוספות (כגון הגבלת נטילת אשראי, ועוד). מדובר למעשה בגופים שתקציבם מנוהל ביד אחת עם תקציב המדינה, והגם שיש להם עצמאות ניהולית – הם כפופים לרגולציה כללית שחלה על כל הגופים הציבוריים.

29. גופים אלו מוחרגים מהזכאות למענק, מתוך הנחה שהם חלק מהמגזר השלטוני ולא מהמגזר הפרטי והעסקי. המחוקק ייעד את המענק לגופים פרטיים במגזר העסקי, וכן לגופים הנמנים על המגזר השלישי. מדברי ההסבר עולה כי המחוקק הניח שגופים הנמנים על המגזר השלטוני "נשענים בדרך זו או אחרת על המדינה". עם זאת, תקצוב ישיר או עקיף אינו תנאי לפי החוק; לצורך תחולת החרג, די בכך שהעוסק נכנס להגדרת "גוף מתוקצב", שאכן כוללת גופים ותאגידי שלטוניים בלבד.

30. בענייננו, כאמור לעיל, אין מחלוקת כי עיריית מעלה אדומים מחזיקה במניות העוררת בבעלות מלאה. המשיבה הצביעה גם על מידע מתקנון החברה העוררת בנוגע למינוי דירקטורים, ממנו עולה שלעירייה יש את הזכות למנות 6 מתוך 9 חברים בדירקטוריון (מקרב חברי המועצה ומקרב עובדי העירייה); בתקנון אף נקבע כי יו"ר הדירקטוריון יהיה ראש העירייה. פשוט וברור כי העוררת היא "חברה עירונית", כהגדרתה בחוק יסודות התקציב, ומכאן שחלה עליה הגדרת "גוף מתוקצב".

31. משכך, לא ראינו צורך להידרש לשאלה האם העירייה מתקצבת את העוררת, בכסף או בשווה כסף, ואם היא מכסה את גירעונותיה. העוררת נחשבת גוף מתוקצב כיוון שהיא עונה להגדרה הקבועה בחוק, בין אם היא מתוקצבת ובין אם לאו.

32. העוררת טענה כי בהחלטות המשיבה לא נקבע שהיא גוף מתוקצב, ורק צוין כי העירייה היא גוף מתוקצב, ועל בסיס זאת נטען שהעוררת 'נכנסת בנעליה' של העירייה, כביכול עקב השליטה המלאה של העירייה. אכן, דומה כי היה מקום לנסח את ההחלטה בהשגה באופן ברור יותר – העוררת היא עצמה גוף מתוקצב, ודי בכך. אין צורך ב"הרמת מסך" או בפעולה נוספת. מכל מקום טענת העוררת כאילו המשיבה שינתה את גישתה, כביכול, אינה ממין העניין. שליטת העירייה אכן רלוונטית לצורך הקביעה כי מדובר בחברה עירונית כהגדרתה בחוק יסודות התקציב, כך שהמידע שעליו הצביעה המשיבה בהחלטה בהשגה הוא ענייני. ההגדרות הרלוונטיות צוטטו בהחלטה המפורטת, וניכר לכל המעיין בדבר כי העוררת עונה להגדרות אלה. יש להתפלא על טענות העוררת בהקשר זה, שעומדות בסתירה חזיתית ללשון החוק.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

דין של עמותות עירוניות וההשלכה לענייננו

33. טענה מרכזית אחרת שנשמעה על ידי העוררת היא שכחברה עירונית הפועלת כחברה לתועלת הציבור, יש לאפשר לה לקבל מענק כשם שעמותות עירוניות זכאיות למענק.

34. נתעכב קמעא על המסגרת הנורמטיבית להפעלת תאגידי עירוניים לסוגיהם השונים. בהתאם לסעיף 249(30) לפקודת העיריות, רשאית עירייה לייסד תאגידי לכל מטרה שהיא בגדר תפקידיה. צו העיריות (הקמת תאגידי), התש"ם-1980 קובע כי לצורך הקמת תאגיד נדרש אישור שר הפנים (סעיף 1 לצו). כמו כן, בסעיף 249א לפקודת העיריות נקבעו הוראות מיוחדות לעניין ניהולם של תאגידי עירוניים. במסגרת זו, נקבעו במשרד הפנים נהלים לעניין אסדרת הפעילות של חברות עירוניות (לרבות חברות לתועלת הציבור) ושל עמותות עירוניות (ראו "נוהל אסדרת חברה עירונית" וכן "נוהל אסדרת עמותה עירונית", פורסמו באתר האינטרנט של משרד הפנים).

35. במסגרת נהלי האסדרה, מתייחס משרד הפנים לכללים החלים על חברות ועמותות מכוח הדינים השונים. בין היתר, נקבעו הוראות שיש לכלול בתקנון התאגיד, בהתאם לחקיקה הרלוונטית, ובכלל זה – בהתאם לחוק יסודות התקציב.

36. עיון בהגדרת "גוף מתוקצב" מלמד כי חוק יסודות התקציב אינו חל על עמותות עירוניות, אלא על חברות עירוניות בלבד. יחד עם זאת, כפי שעולה מהנהלים השונים, מנקודת מבטו של משרד הפנים מדובר למעשה בלקונה חקיקתית. בפועל, באמצעות הרגולציה על הקמת תאגידי עירוניים, משרד הפנים מחיל על עמותות עירוניות את החובה לפעול בהתאם להוראות חוק יסודות התקציב – הגם שחוק זה אינו חל עליהם במישורן. עמותות מחויבות לכלול בתקנון התניות שלמעשה מחילות עליהן את הכללים שחלים על "גוף מתוקצב", כאילו חוק יסודות התקציב חל עליהן. מנקודת המבט של משרד הפנים הרגולציה על עמותות ועל חברות לתועלת הציבור היא זהה (כפי שציינה העוררת בצדק), כשההבדל היחיד הוא שבמקרה של עמותה החוק אינו חל באופן במישורן, אלא מכוח הוראות משרד הפנים בלבד.

37. לעניין הרגולציה לפי חוק יסודות התקציב, עמותה עירונית אינה שונה בהרבה מהעירייה עצמה ומיתר התאגידי שחוק יסודות התקציב חל עליהם. היא מוגבלת בניהול התקציבי שלה ובניהול כוח האדם, והיא כפופה – בעקיפין – לרגולציה הממשלתית החלה על גופים מתוקצבים. הדעת נותנת כי היה מקום להימנע ממתן מענק לגוף כזה, שהרי כאמור, המענק מיועד למגזר הפרטי והעסקי ולא לגופים שלטוניים ולתאגידי הפועלים מטעמם. אלא שבפועל חוק התוכנית לסיוע כלכלי מפנה לחוק יסודות התקציב, אשר בהקשר זה עושה שימוש בהגדרה לוקה בחסר, שאינה כוללת עמותה עירונית. מצד תכלית החוק, החרגה של עמותות עירוניות הייתה מתבקשת, אלא שלשונו הפשוטה של החוק מובילה למסקנה אחרת.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

38. במצב דברים זה, נאלצה המשיבה לקבוע – בלי ברירה – כי עמותות עירוניות יכולות להיות זכאיות למענק ואינן עונות להגדרת "גוף מתוקצב". כאמור, זוהי תוצאה של לקונה חקיקתית, שכן נהלי משרד הפנים מתייחסים לעמותות עירוניות כאילו היו גוף מתוקצב ומחילים עליהן הוראות דומות.

39. על רקע זה, יש לדחות בשתי ידיים את טענות העוררת כאילו היא זכאית למענק בגלל ההשוואה בינה בין עמותות עירוניות. מלכ"רים עירוניים אינם שונים מתאגידים עירוניים אחרים, במובן זה שהם משתייכים למגזר השלטוני ולא למגזר הפרטי. המגזר השלטוני אינו אמור להיות זכאי למענק. היוצא מן הכלל הוא עמותה עירונית, העשויה להיות זכאית למענק למרות שהיא משתייכת למגזר השלטוני, וזאת בגלל לקונה חקיקתית. תוצאה זו אולי מתבקשת, בלי ברירה, לנוכח לשון החוק. אולם כאמור, מצב זה אינו מתיישב עם תכלית הוראת ההחרגה של גופים מתוקצבים – לקבוע כי המענק יופנה למגזר העסקי ולא למגזר השלטוני. בוודאי שאין לגזור מכך גזירה שווה לחברות עירוניות שחוק יסודות התקציב חל עליהן במפורש.

תיקון טעות

40. לצד הטענות לגופו של עניין, טענה העוררת שהחלטת המשיבה פסולה בגלל תהליך קבלת ההחלטות – בשלב ראשון אושרו מענקים לעוררת בהתאם לבקשותיה, ורק בשלב מאוחר יותר, כשנבחנו בקשות העוררת למענקים נוספים, חזרה בה המשיבה ותיקנה את החלטותיה הקודמות, תוך שלילת הזכאות למענקים שכבר אושרו. נעיר כי טענה זו רלוונטית רק למענקים המתייחסים לתקופות הזכאות של שנת 2020, שכן מתקופת הזכאות ינואר-פברואר 2021 – נבדק העניין בשלב מוקדם.

41. סעיף 12(ב) לחוק התוכנית לסיוע כלכלי מסמיך את המשיבה לערוך תיקון בהחלטה קודמת שהתקבלה:

"(ב) המנהל רשאי, ביוזמתו או לפי דרישת העוסק, לתקן את קביעתו כאמור בסעיף קטן (א), אם התגלו עובדות חדשות או אם מצא כי נפלה טעות בקביעה זו". (ההדגשות נוספו)

42. העוררת טענה כי סמכות זו נועדה למצבים שבהם התגלו עובדות חדשות, וכי גם החלופה של טעות מתייחסת למצבים של הטעיה, דהיינו – לעובדות שלא ניתן היה לגלותן בשלב קודם. בהקשר זה, העוררת העירה כי המידע אודות השתייכותה לעיריית מעלה אדומים הופיע זה מכבר במסמכי ההתאגדות שהוגשו בעבר למשיבה.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

43. איננו רואים לנכון לקבל את הפרשנות שהציעה העוררת לחוק. כבר נקבע בעבר כי הסמכות לתיקון טעות לפי סעיף 12(ב) הינה סמכות רחבה, אשר אינה מוגבלת למצבים שבהם התגלו עובדות חדשות וניתן להפעילה גם כשקיימת טעות גרידא בהחלטה (ערר 22-1626 **יורם ברק** – **שמאות מקרקעין בע"מ נ' רשות המסים**, ניתן ביום 18.7.2022 (להלן – **עניין יורם ברק**), פסקה 42(א) (להחלטה).

44. לטעמנו, השאלה העיקרית אינה במישור הסמכות אלא במישור הפעלת שיקול הדעת – האם בנסיבות העניין יהיה זה סביר ונכון לערוך תיקון של ההחלטה הקודמת ולשלול את זכאות העוררת למענק שכבר אושר לה והועבר לה. כפי שפורט בהחלטת הוועדה **בעניין יורם ברק**, בעת הפעלת הסמכות לפי סעיף 12(ב) יש לאזן בין השיקול הציבורי המצדיק את עריכת התיקון, לבין אינטרס ההסתמכות של הפרט, וזאת בשים לב למכלול הנסיבות, ובכלל זה – אופי הטעות, וזהות הגורם האחראי לתקלה ושיקולים נוספים (ראו בהרחבה פסקה 42 שם).

45. לטעמנו, למרות הקושי שעלול להתעורר בשלילת מענקים בדיעבד, במקרה זה החלטת המשיבה היא סבירה. בשונה ממקרים אחרים הנדונים בפני הוועדה, שבהם מדובר באינטרס ההסתמכות של הפרט, העוררת שלפנינו היא חברה עירונית. החברה העירונית מאוגדת אמנם כתאגיד עצמאי בהתאם למשפט האזרחי, אך במובנים רבים היא שייכת לציבור הרחב וספק אם היא ראויה להגנה דומה להגנה שניתנת לפרט. ייתכן בהחלט שהחברה הסתמכה על המענקים ששולמו לה, אך לא ניתן לומר שזה פוגע בעניין "פרטי" שלה – זהו עניינו של גוף ציבורי. כנקודת מוצא, הרגישות הכרוכה בשינוי החלטה במקרה כזה היא נמוכה יותר.

46. בנוסף, יש לתת את הדעת לאופי הטעות – העוררת היא גוף עירוני, שכלל אינו משתייך למגזר המתאים לקבלת המענקים. כפי שהובהר לעיל, מתן המענק לעוררת, המשתייכת למגזר השלטוני, כלל אינו עונה על תכלית החוק. לא מדובר במקרה גבולי, או בטעות בשיקול הדעת (והשוו ערר 23-1266 **גלב אסף - אנדי פרויקטים נ' רשות המסים**, ניתן ביום 9.5.2023, לעניין תיקון החלטות בטענה של היעדר קשר סיבתי). מדובר במענק שלא הגיע ליעדו כלל לפי החוק.

47. בניגוד לטענות העוררת, האחראיות לטעות זו נופלת על כתפיה ולא על כתפי המשיבה. העוררת הגישה את הבקשה למרות שידעה היטב שמעמדה הוא כשל חברה עירונית; הוראות החוק בעניין זה ברורות, וגם אם היה לעוררת ספק בעניין זה – ניכר שהיא לכל הפחות 'עצמה את עיניה'; ספק רב אם ניתן לומר כי פעלה בתום לב, כפי שטענה בפנינו. למשיבה לעומת זאת אין דרך אוטומטית לסנן בקשות מסוג זה, שמוגשות על ידי תאגידים עירוניים. גם אם השתייכות העוררת לעירייה ניכרת בקלות לפי שמה, קשה לצפות מהמשיבה לערוך בדיקה כזו בכל בקשה שמוגשת אליה (ונוכח כי חלק גדול מהבקשות



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

אושרו על בסיס אוטומטי, ללא בדיקה). עוסק שמגיש בקשה למענק מצהיר למעשה כי בקשתו עומדת בתנאים שנקבעו בחוק, והציפיה שהמשיבה תערוך בקרה ותגלה שהוגשה בקשה שלא הייתה צריכה להיות מוגשת – אינה ריאלית.

48. מדובר אפוא במקרה חריג שבו ראוי היה לתקן את ההחלטה. העוררת היא גוף ציבורי, שלא אמור היה להגיש בקשות למענקים מלכתחילה, ומבלי משים "הסתנן" לבין מקבלי המענק. משהתגלתה הטעות – על העוררת להשיב את המענקים שקיבלה. הסתמכותה של העוררת על המענקים שהתקבלו בשלב ראשון מהווה שיקול, אך לא שיקול מספק על מנת למנוע את תיקון הטעות.

סיכום והערות אחרונות

49. חוק התוכנית לסיוע כלכלי מחריג, בלשון פשוטה וברורה, כל גוף שנכנס לגדר "גוף מתוקצב" בחוק יסודות התקציב. אין ספק שהעוררת נכנסת לגדר זה, ולמעשה גם העוררת לא טענה אחרת. כל טענותיה של העוררת היו מוסבות על דרך עוקפת – שמא יש "מסלול" נפרד של מוסד ציבורי זכאי, שמזכה אותה במענק, או שמא יש להשוותה לעמותות עירוניות; כמו כן הועלו טענות על הליך קבלת ההחלטות. טענות יצירתיות אלו אינן יכולות ליצור עבור העוררת זכאות למענק יש מאין, שכן היא מוחרגת מהחוק במפורש.

50. ייתכן שהכנסותיה של העוררת נפגעו כתוצאה ממגפת הקורונה; לא ראינו לנכון להידרש לכך ואיננו קובעים אחרת. מכל מקום, העוררת משתייכת למגזר המוניציפלי והשלטוני ולא למגזר הפרטי והעסקי, ומן הטעם הזה, נקבע בחוק כי המענקים אינם מיועדים לה.

51. בטרם סיום, נעיר כי לא ראינו לנכון להידרש לטענת העוררת כי יש לקבל את הערר רק בשל האיחור בהשגה. לאחר שהעוררת הציגה את טענותיה בנושא זה, ניתן בבית המשפט העליון פסק הדין בבר"מ 7502/22 **רשות המסים נ' בוריס פודולסקי** (ניתן ביום 22.1.2023), שקבע כי אין באיחור במתן החלטה בשלב ההשגה בכדי להביא לקבלתה באופן אוטומטי, וכי ככל שמדובר באיחור משמעותי עשויה להיות לכך משמעות במסגרת בחינת ההחלטה לגופה. בענייננו אף לא מדובר באיחור משמעותי ורציני, אלא באיחור של 56 ימים בלבד – ליקוי שמצוי ברף שניתן לכנותו כ"נסבל". לא מצאנו שצריכה להיות לליקוי זה השפעה על תוצאת הערר.

52. אנו דוחים אפוא את העררים במלואם. נוכח התוצאה המובהקת ולשונו הפשוטה של החוק, סברנו כי על העוררת לשאת בהוצאות המשיבה. עם זאת, הבאנו בחשבון את המועד המאוחר שבו תוקנו ההחלטות לשנת 2020, שבשלב ראשון אושרו לעוררת והותירו רושם מוטעה של זכאות למענק, וכן את האיחור בהשגה (גם אם אינו גדול). לפיכך, על העוררת לשאת בהוצאות המשיבה באופן חלקי, בסכום של 3,000 ש"ח בלבד. יתרת המענקים



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

והמקדמות ששולמו לעוררת, וכן סכום ההוצאות, ישולמו למשיבה בתוך 60 ימים ממועד מתן החלטה זו.

זכות ערעור בפני בית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, בתוך 60 יום.

ניתנה היום, כ"ט חשון תשפ"ד, 13/11/2023, בהעדר הצדדים.

2425-22, 2420-22, 2419-22, 2418-22, 2417-22, 2416-22, 2415-22



ברוך ברוכי, רו"ח
נציג ציבור



ערן עסיס, עו"ד
יו"ר הועדה